

Élaborer des politiques publiques

DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 2000, l'Afrique de l'Ouest renoue avec les politiques agricoles. Après la vague des ajustements sectoriels agricoles, plusieurs pays remettent l'agriculture sur le devant de la scène : lois d'orientation, stratégies de développement rural, ou autres cadres stratégiques. Même mouvement au niveau régional où la promotion d'un espace agricole commun est considérée comme un pilier de l'intégration socio-économique, une voie pour renforcer le poids de la région dans la négociation internationale.

Les organisations paysannes jouent désormais un rôle majeur dans ces processus comme l'expliquent les deux représentants d'organisations paysannes (OP) du Mali et du Sénégal, Ibrahim Coulibaly et Nadjirou Sall. Ils montrent à travers deux processus différents comment la démocratisation de la discussion se traduit dans l'orientation et le contenu des politiques, dans des domaines aussi importants que la question foncière, le statut des paysans ou la reconnaissance de la souveraineté alimentaire.

Mais ces processus de concertation restent fragiles, et il est souvent difficile pour les OP de rester dans le jeu lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre des programmes de développement, des arbitrages et du suivi-évaluation des politiques. Difficile aussi de tenir tous les bouts, rappelle Ibrahim Assane Mayaki : fonder les politiques nationales sur les attentes des citoyens, tout en prenant en compte les mutations majeures qui se dessinent à l'horizon, assurer leur cohérence dans l'espace régional et conserver ces orientations dans les négociations agricoles et commerciales internationales.

L'Afrique de l'Ouest s'essaie actuellement à cet exercice. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) a arrêté une politique agricole régionale (l'Ecowap) qui prône une protection différenciée de ses filières. Mais elle doit dans le même temps mettre en place l'union douanière avec un tarif extérieur commun et négocier l'accord de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne. Celui-ci doit redéfinir le régime des échanges commerciaux entre les deux régions. Le choix du niveau de protection extérieure met sous pression la politique agricole, rend visibles les contradictions d'intérêts entre les pays et aiguise le dialogue social entre les organisations régionales, les États, les acteurs privés et les organisations paysannes. La confrontation de positions et de points de vue entre la Cedeao, la direction générale du commerce au sein de la Commission européenne et les organisations de la société civile illustre les différentes visions des liens entre commerce et développement, qui se cristallisent aujourd'hui dans la négociation de l'APE.

Un débat à poursuivre tant le décryptage des enjeux et la confrontation des positions sont essentiels à la clarification du débat et à sa ré-appropriation par les acteurs locaux.



Sommaire

Formulation des politiques agricoles : quel rôle pour les OP ?	56
Refonder les politiques agricoles	58
L'APE est-il soluble dans le développement ?	60
Le développement passe par le commerce	63
APE et développement ?	65

Formulation des politiques agricoles : quel rôle pour les OP ?

► POLITIQUE AGRICOLE

PARMI LES ACTEURS ÉMERGENTS concernés par les politiques publiques, les organisations paysannes sont désormais incontournables. Au Mali et au Sénégal, deux responsables d'organisations paysannes, Ibrahim Coulibaly pour la CNOP et Nadjirou Sall pour la Fongs, relatent leur expérience...

Entretien avec Nadjirou Sall

Secrétaire général de la Fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal (Fongs-action paysanne)

► Nadjirou Sall est aussi secrétaire général adjoint du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR). fongs@sentoo.sn
Propos recueillis par Daouda Diagne, le 12/06/06

GRAIN DE SEL : *Quelle a été la participation de votre organisation dans la mise en place de la politique agricole sénégalaise ?*

NADJIROU SALL : Notre participation a commencé avec le démarrage du processus de concertation pour discuter le projet de loi d'orientation agricole dont la rédaction a été non participative. Nous aurions préféré que le projet de loi soit préparé dans une démarche ascendante, mais cela ne nous a pas gêné car au niveau de la Fongs et à travers le CNCR, nous entretenons une réflexion permanente sur les questions de politiques agricoles et notamment sur le foncier.

Le processus de concertation a été porté par le CNCR et, en tant que membre fondateur, la Fongs y a participé à différents niveaux : lors des réunions organisées par le CNCR sur le projet de loi (Conseil d'administration du CNCR, atelier national de lancement de la réflexion, ateliers locaux de concertation, ateliers régionaux d'échanges, séminaire national de validation) ; et dans l'organisation d'ateliers, tant au nom du CNCR (atelier de concertation sur le projet de loi et les filières) qu'au sein du réseau de la Fongs pour l'information, la sensibilisation et la concertation.

Nous faisons donc partie des 3 000 paysans impliqués dans le processus de concertation. À travers ses membres et par ses appuis techniques, la Fongs s'est donc fortement mobilisée tout au long du processus et à tous les niveaux.

GDS : *Pour quelle raison souhaitez-vous être associé à la mise en place de la politique agricole de votre pays ? Quel point souhaitez-vous défendre en priorité ?*

NS : Depuis les années 80, la Fongs avait une vieille revendication : l'instauration d'un débat national sur le développement agricole et rural, ouvert à tous les acteurs prenant en compte les points de vue des paysans. Il est donc normal qu'en tant que membre fondateur du CNCR nous nous impliquions fortement dans la concertation.

Ainsi, nous avons défendu en priorité notre vision de l'agriculture paysanne. À travers le CNCR, nous disons que l'agriculture paysanne a une dimension qui ne peut pas être restreinte à la production. Toute la dimension sociale, culturelle, rurale doit être intégrée dans le concept d'« agriculture familiale paysanne » et nous sommes pour la promotion socio-économique durable des exploitations familiales.

GDS : *Quels acquis pouvez-vous mettre au bénéfice de votre participation à la mise en place de la loi d'orientation agricole ?*

NS : Le principal acquis est celui du couronnement de notre revendication : la reconnaissance de notre identité paysanne. Le législateur sénégalais a voté une loi qui nous reconnaît en tant qu'acteurs et revalorise ainsi notre métier d'agriculteur. Mais cela n'est pas une fin en soi et on va continuer pour avoir plus d'acquis.

GDS : *Quels éléments n'avez-vous pas pu défendre ? Quels sont les points que vous souhaitez inscrire dans la loi et qui ne l'ont pas été, et pourquoi ?*

NS : La problématique foncière n'a pas pu être abordée comme on l'aurait souhaité. La forme dans laquelle cela a été introduit dans le projet de loi a rendu la concertation difficile. Le débat a été remis à plus tard alors que, selon nous, cette question est fondamentale pour

l'avenir de l'agriculture et des agriculteurs. Cependant, notre plate-forme est prête à s'engager dans le processus de réflexion car c'est un sujet sur lequel nous travaillons en permanence. Depuis 2001, la réflexion au niveau local, régional et national a permis d'élaborer des propositions paysannes pour la réforme foncière.

GDS : *Quels sont les événements à venir ? Comment votre institution va-t-elle y être impliquée ?*

NS : L'élaboration des décrets d'application constitue l'enjeu majeur. La cinquantaine d'engagements pris par l'État dans le texte de loi est regroupée en sept grandes thématiques. À travers le CNCR, nous sommes chef de file sur le thème de la reconnaissance formelle des métiers de l'agriculture, qui traite la question de la protection sociale. À partir des expériences de nos associations nous contribuons à la formulation des propositions. Nous suivons également les autres thématiques pour les alimenter et nous nous impliquons également dans les travaux de la commission de Réforme foncière chargée de préparer la réforme de la loi sur le domaine national. Notre implication nourrit la concertation, mais elle nourrit également nos pratiques dans notre propre réseau. ■

► Ibrahim Coulibaly est aussi secrétaire aux relations extérieures de l'Association des organisations professionnelles paysannes (AOPP) du Mali. i_ibracoul@yahoo.fr
Propos recueillis par Anne Perrin, le 05/05/06

Entretien avec Ibrahim Coulibaly

Président de la Coordination nationale des organisations paysannes (CNOP)

GRAIN DE SEL : *Quel rôle votre organisation a-t-elle joué dans la mise en place de la politique agricole malienne ?*

IBRAHIM COULIBALY : La politique agricole malienne est une demande des organisations de producteurs. Cette demande date de plus d'une dizaine d'années, avant même la création de la Coordination nationale des organisations paysannes du Mali (CNOP) qui est le cadre national de concertation des organisations paysannes, dont la création a commencé en 1996. En effet depuis sa création en 1993, l'Association des organisations professionnelles paysannes du Mali (AOPP), première fédération d'organisations paysannes (OP) du Mali, revendique une telle politique concertée entre l'État et les acteurs du secteur rural.

Après la création de l'AOPP nous avons engagé le dialogue avec le ministère de l'Agriculture, pour discuter des problèmes de fond : le foncier rural, le crédit rural, les intrants et les équipements pour la production ; les marchés et les prix rémunérateurs, la responsabilisation des OP, la reconnaissance des services publics qu'elles rendent, etc.

Nous avons profité d'un événement politique, les élections présidentielles de 2002. La question d'une politique agricole concertée est venue au devant de la scène avec comme premier acte l'élaboration d'une loi d'orientation agricole. Lors de la journée paysanne, occasion de rencontre entre le chef de l'État et les OP, cette orientation a été réaffirmée par les autorités politiques ; ainsi le lancement du processus d'élaboration de la loi d'orientation agricole a été fait en février 2005 avec la responsabilisation totale par les autorités politiques de la CNOP pour l'ensemble des concertations et l'élaboration de propositions paysannes.

Pour piloter la réflexion paysanne et formuler des propositions devant avoir leur place dans la loi, la CNOP a alors mis en place un dispositif largement inclusif et participatif pour l'ensemble des acteurs, en particulier les OP. Un comité national d'organisation a été installé avec des démembrements à la base

pour l'organisation des concertations. Un budget, un plan d'action et un programme ont été élaborés et soumis au gouvernement qui a financé l'ensemble des activités à plus de 90 % sur les ressources nationales ce qui garantissait l'autonomie d'action dans le processus. Lancé officiellement en février 2005, le processus devait se conclure en octobre de la même année. C'était là un désir des autorités politiques ; le temps a été une contrainte assez difficile à gérer mais nous y sommes parvenus.

Tout a ainsi été mis en place pour que chacun participe et donne son avis. Des concertations locales régionales et thématiques ont été organisées, pour aboutir à un atelier national paysan, et à la production d'un document synthétique. Cet atelier, qui a duré trois jours, a produit un memorandum reflétant l'essentiel des préoccupations du monde paysan malien : la souveraineté alimentaire, le foncier, le financement de l'activité agricole, et la reconnaissance et revalorisation du métier. Le memorandum a été défendu lors d'un atelier de synthèse nationale où la loi a été débattue, article par article. Outre les ministères de l'Environnement, de l'Agriculture, des domaines de l'État et des Affaires foncières, l'atelier de synthèse regroupait la CNOP et les chambres d'agriculture.

GDS : *Pourquoi être impliqué en tant qu'organisation dans ce processus ?*

IC : La demande de politique agricole nationale visait à faire face à l'incohérence des interventions publiques sur le secteur rural. Jusqu'alors, on avait affaire à des projets, des programmes en série, mais sans réelle vision pour l'avenir du monde rural malien ni de stratégies lisibles.

Notre objectif premier dans la revendication était donc de doter le secteur rural malien d'une vision d'avenir claire. Il existait dans le discours des politiques des allusions au développement de l'agribusiness, mais sans réellement savoir ce que c'était. Il y avait juste le mythe de l'investisseur étranger qui devait venir développer l'agriculture du pays. Pour nous OP,

ceci était un rêve totalement déconnecté de la réalité car la seule réalité qu'il fallait soutenir et développer était l'agriculture familiale qui devait être placée au cœur des préoccupations.

GDS : *Quel a été l'impact le plus positif de cette participation ?*

IC : Nos préoccupations principales avaient trait à la souveraineté alimentaire, au foncier, au statut des exploitants. Et nous avons obtenu tout ce que nous souhaitions. Des discussions ont bien entendu eu lieu, par exemple sur la formation : cette question devait-elle être gérée par les OP ou par l'État ? Mais aucune confrontation n'est allée jusqu'à la rupture. Notre plus grande satisfaction, c'est le consensus sur la souveraineté alimentaire aujourd'hui accepté par l'ensemble des acteurs qui ont participé au processus, de même que les autorités politiques du pays.

GDS : *Quel rôle aurez-vous à jouer dans les mois qui viennent ?*

IC : La loi maintenant disponible devra être votée le 1^{er} juin 2006. Actuellement, elle est à l'Assemblée nationale. Nous revendiquons 20 % du budget de l'État pour l'investissement dans le secteur agricole et réaliser les ambitions de cette loi.

Le ministère de l'Agriculture, à la fin du processus et au vu des résultats auxquels la CNOP était parvenue, a réaffirmé sa volonté de continuer à collaborer de façon rapprochée avec la CNOP ; ainsi nous souhaitons jouer un rôle majeur et proactif dans la suite du processus à travers les décrets d'application.

► POLITIQUE AGRICOLE

Refonder les politiques agricoles

Ibrahim Assane Mayaki, ancien Premier ministre du Niger, est directeur exécutif de la Plateforme pour le développement rural en Afrique de l'Ouest et du Centre. ibrahimassanem@unops.org

► La Plateforme, aussi appelée Hubrural, est une structure d'appui basée à Dakar dans laquelle se retrouvent les acteurs du monde rural (gouvernements, institutions régionales, donateurs, organisations de producteurs et centres de recherche). Elle a pour vocation l'assistance technique aux acteurs du monde rural dans l'élaboration des stratégies de développement. Elle fournit à cette fin des services gratuits en mettant à disposition de l'information, du conseil et de l'expertise. www.hubrural.org

L'ANALYSE des processus de production des politiques publiques par les appareils étatiques en Afrique subsaharienne ne peut passer sous silence l'histoire de ces États et leurs modes de fonctionnement actuels. L'accent est souvent mis sur une analyse des instruments (dits « techniques ») de ces politiques et de leur « rationalité », en omettant de traiter la dimension relative aux intérêts et rapports de forces qui les conditionnent. Les conclusions de ces analyses reviennent de manière répétitive sur les mêmes obstacles et les mêmes solutions.

Un certain aveuglement des politiques face aux évidences. Les politiques agricoles rencontrent encore aujourd'hui des difficultés pour prendre complètement en compte certaines évidences et les principaux défis. En premier lieu, l'immense majorité des exploitations agricoles en Afrique subsaharienne est de type familial. En deuxième lieu, même si l'exode rural est important dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, la population rurale va continuer de croître (voir graphique)... et le nombre d'exploitations agricoles familiales aussi ! Enfin, ce sont ces dernières qui auront dans les vingt prochaines années à relever les défis agricoles posés aux pays d'Afrique subsaharienne. Ces défis se posent en termes de productivité de l'agriculture (du travail, du capital et de la terre), d'aménagement de l'espace et de gestion intégrée des ressources naturelles, d'insertion des jeunes en milieu rural et d'accès aux marchés.

Différenciation des exploitations et politiques publiques. La dualisation du secteur agricole en Afrique est nettement engagée depuis le début des années 90. Certains auteurs¹ ont bien décrit cette

différenciation : « une agriculture d'entreprise, issue des agricultures familiales les mieux dotées ou ayant bénéficié d'investissements directs dans les sous secteurs les plus porteurs ; une frange croissante d'exploitations marginalisées n'ayant plus les moyens d'assurer leur reproduction et se trouvant en voie de paupérisation ; une masse intermédiaire d'exploitations familiales sur le fil du rasoir suite aux instabilités du marché ou à des calamités naturelles. »

Les politiques agricoles accentuent ce phénomène en mettant l'accent successivement sur des axes souvent antagonistes : d'un côté, la lutte contre la pauvreté fondée sur des actions sociales en faveur des pauvres, de l'autre côté l'appui au secteur privé qui privilégie la compétitivité des entreprises agro-exportatrices. Ceci a conduit à des confrontations vives entre pouvoirs publics et mouvements paysans, autour des réformes des instruments de politique agricole : les services techniques, le crédit agricole et la formation professionnelle des agriculteurs.

Investir dans le capital humain. Les services d'appui au secteur agricole ont été vidés de leurs ressources (financières mais aussi humaines) depuis la fin des années 80. Qu'il s'agisse du niveau de formation technique des agriculteurs, du niveau de l'encadrement ou des cadres supérieurs, on constate une érosion du capital humain qui a fini par limiter très significativement la capacité du secteur agricole à attirer les investissements (sur budget de l'État en premier lieu) pour son développement économique. Même si les statistiques démontrent encore l'importance relative de ce secteur dans l'économie de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, il reste marginalisé, et la

part des inscriptions budgétaires des États reste extrêmement faible. Pourquoi ? La réponse est liée d'une part aux difficultés des techniciens du secteur à démontrer la pertinence et l'efficacité de ces investissements et d'autre part au faible intérêt que les décideurs publics accordent à l'agriculture.

Les organisations professionnelles agricoles ont un rôle déterminant à jouer aux côtés des autorités de leurs pays et des deux espaces régionaux (CEEAC² et Cedeao³), pour conduire ce plaidoyer en faveur des investissements dans le secteur agricole, en proposant des modèles de développement différents.

Construire un dialogue exigeant sur les politiques. La qualité des processus qui conduisent à l'adoption des politiques publiques et à leur mise en œuvre est déterminante. Ceci inclut des analyses réalisées en amont, des concertations entre acteurs mais aussi les mécanismes de décision. Le décalage est fréquent entre les décisions prises et les options stratégiques supposées fonder ces décisions. Des arbitrages politiques sont rendus et c'est également à ce niveau qu'il est important d'agir. Une politique est toujours le fruit de la confrontation de rapports de force entre des groupes sociaux, ou d'autres groupes de pression et les pouvoirs publics. Le seul travail sur les outils n'est pas suffisant.

Articuler politiques nationales et régionales. Conçues et mises en œuvre par les pouvoirs publics au lendemain des périodes d'instabilité sociale, poli-

1. J.F. Bélières, B. Losch, P.M. Boss : Quel avenir pour les agricultures familiales d'Afrique de l'Ouest dans un contexte libéralisé ? octobre 2002, IIED.
2. Communauté économique des États de l'Afrique centrale.
3. Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

« UNE POLITIQUE EST TOUJOURS

LE FRUIT DE LA CONFRONTATION DE RAPPORTS DE FORCE, ET UN ARBITRAGE

ENTRE DES INTÉRÊTS DIFFÉRENTS »

tique et surtout économique (traversées par les pays africains dans les années 80 et 90), les politiques d'intégration en général et les politiques agricoles régionales en particulier, visent pratiquement les mêmes objectifs que les politiques nationales. Elles sont liées à un même contexte de désengagement des États du secteur agricole, et à un même constat : la reconnaissance du rôle essentiel du secteur agricole dans l'économie. Elles sont aussi liées par des orientations identiques – la réalisation d'une sécurité alimentaire fondée sur un degré adéquat d'autosuffisance dans leurs espaces juridiques. Toutefois, au-delà de ces convergences, les politiques se différencient nettement au niveau des processus et des instruments par lesquels cet objectif devrait être atteint. Cette différence entre les deux niveaux est largement influencée par l'un des principes clés — la subsidiarité — qui fonde la complémentarité entre national et régional.

Alors que les politiques agricoles régionales s'efforcent, par la promotion des échanges intérieurs, d'élargir le marché régional et de trouver des débouchés pour les produits communautaires, les politiques agricoles nationales mettent davantage l'accent sur l'accroissement de la productivité et de la production. D'où la complémentarité de ces deux types de politiques agricoles. Au niveau national d'une part, les marchés sont en effet trop exigus pour apporter les solutions à tous les problèmes d'insécurité alimentaire et

d'autre part, au niveau régional, les infrastructures ne sont pas disponibles pour relever les défis de production et répondre aux besoins des consommateurs et des marchés. Les politiques agricoles régionales ne sauraient donc remplacer les politiques agricoles nationales qui sont indispensables mais qui ont été dépouillées de leurs principaux instruments de soutien.

Articuler les politiques régionales dans la négociation internationale.

Les principaux enjeux des négociations commerciales actuelles reposent sur le besoin de refonder les politiques agricoles axées sur le soutien aux produits vivriers. Le déficit alimentaire de la Cedeao a été multiplié par trois de 1995 à 2003. Les pays de cet espace fondent pourtant leurs politiques économiques sur la croissance du secteur agricole. Parmi les conditions nécessaires à l'efficacité de ces politiques, le lien avec les négociations commerciales en cours est indéniable.

Les calendriers très serrés des négociations laissent peu de marge de manœuvre aux pays africains dans un contexte de collusion des agendas respectifs de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'accord de partenariat économique entre les régions ACP⁴ et l'UE (APE). La négociation à l'OMC est la plus contraignante et fixe les limites des autres accords, tel l'APE. La question principale à traiter est celles des produits spéciaux et des mesures de sauvegarde spéciales pour lesquelles les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre n'ont pas encore formulé de « vraies » propositions.

Cette situation est paradoxale dans la mesure où le point d'achoppement actuel de la négociation APE porte sur la définition des critères et le choix des produits sensibles, à l'exclusion de la libéralisation des échanges avec l'Europe. Il est donc possible de se retrouver dans une situation où, dans le cadre de l'APE, seraient autorisées des mesures de protection de certains produits, alors que ces mesures ne seraient pas autorisées dans le cadre de l'OMC!

En effet, le tarif extérieur commun (Tec) de la Cedeao a été finalement défini par les pays membres *grasso modo* au même niveau que celui de l'Uemoa⁵. Les possibilités de pouvoir l'augmenter pour les produits alimentaires étaient limitées par le fait que certains pays ont notifié à l'OMC des taux plafonds relativement bas (Côte d'Ivoire, Bénin, Sénégal, etc.). Les marges de manœuvre qui apparaissent avec les mesures du traitement spécial et différencié et notamment celles de sauvegarde spéciale (tarification différenciée pour les produits alimentaires) seraient compatibles avec le renforcement de l'actuelle taxe conjoncturelle d'importation.

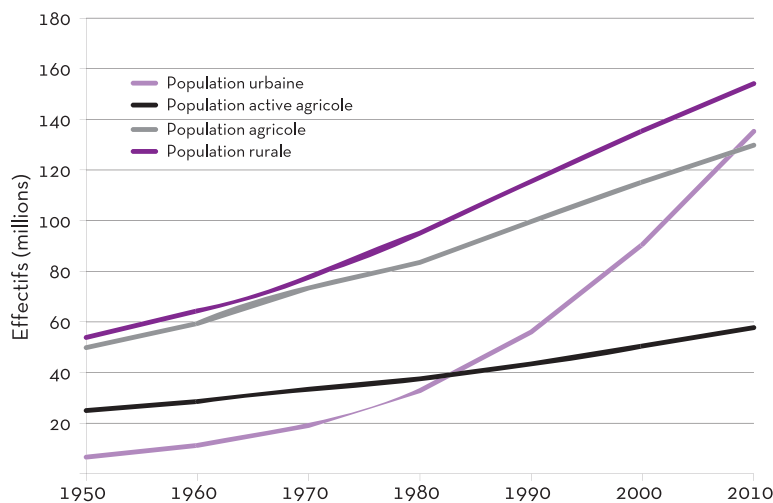
Les conditions d'un dialogue construit entre les différents acteurs ne sont pas encore réunies et ceci limite la progression normale des négociations. Dans le cas de l'APE, les travaux achoppent encore sur le « groupe 5 » consacré aux secteurs productifs. Ils devraient notamment inclure la définition d'un programme de mise à niveau. Il s'agit de parvenir à une liste de produits sensibles dans le cadre de l'APE et pour laquelle les différentes parties arrivent difficilement à se mettre d'accord. Il subsiste entre ces dernières des différences d'approches sérieuses quant aux méthodes d'appréciation de l'impact d'un APE.

Reconstruire les bases solides d'un dialogue associant toutes les parties prenantes (y compris la société civile) afin de progresser dans les négociations pour maximiser les chances des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre de disposer de marges de manœuvre intelligentes est donc indispensable à l'atteinte des objectifs fixés dans les politiques agricoles. ■

4. Afrique, Caraïbes, Pacifique.

5. Union économique et monétaire ouest-africaine.

ÉVOLUTION DES POPULATIONS EN AFRIQUE DE L'OUEST



Source : Fnuap

► NÉGOCIATIONS
INTERNATIONALESRoger Blein, consultant, Bureau Issala.
roger.blein@bureau-issala.com

L'APE est-il soluble dans le développement ?

LES PAYS ACP ET L'UE RÉFORMENT le régime de leurs échanges commerciaux. Finies les préférences accordées sans contrepartie aux importations ACP en Europe. Le sort des produits agro-alimentaires est au centre des inquiétudes sur ces nouveaux accords de partenariat économique. Rappels, analyses de la Cedeao, et points de vue côtés Commission européenne et société civile ouest-africaine.

LE VOLET COMMERCIAL des conventions de Lomé était le même pour tous les membres. Au contraire, l'accord de Cotonou régionalise les règles commerciales. Celles-ci sont négociées entre l'Union européenne (UE) et les Communautés économiques régionales de chaque sous-région Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP). En Afrique de l'Ouest, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cedeao), assistée de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (Uemoa), conduit la négociation pour les quinze pays membres et pour la Mauritanie.

Le régime commercial de Lomé n'était pas la panacée. Pour la région ouest-africaine, l'Union européenne est le principal partenaire commercial (32 % des échanges commerciaux), devant les États-Unis. Mais le bilan du système des préférences de Lomé n'est pas brillant. Il a contribué à spécialiser les pays ACP dans l'exportation de matières premières pas ou peu transformées (le cacao et ses dérivés constituent 63 % des exportations de la région vers l'UE) et a favorisé une dépendance des ACP à l'égard du marché européen, sans réussir à enrayer la marginalisation des pays ACP dans le commerce mondial. Alors que les pays membres de l'UE

réalisent plus de 70 % de leurs échanges extérieurs au sein de l'espace européen, on estime à seulement 8 à 15 % les échanges entre pays à l'intérieur de la zone Cedeao. Plusieurs facteurs l'expliquent: les pays ouest-africains ont privilégié les exportations « au loin », en cherchant à profiter des préférences commerciales et en poursuivant la logique de spécialisation coloniale, plutôt que de développer les échanges régionaux de proximité; les complémentarités entre les bassins de production en Afrique de l'Ouest sont insuffisamment mises en valeur sur le plan des spécialisations entre pays et, enfin, les disparités de politique et les multiples fragmentations de l'espace entravent le commerce régional: neuf monnaies circulent dans la région, trois langues officielles y sont pratiquées, plusieurs pays sont en situation de crise (Côte d'Ivoire) ou de post-crise (Liberia, Sierra Leone, Guinée-Bissau), etc. Sans compter les disparités des politiques commerciales, avec des pays très ouverts comme la Gambie, ou l'espace régional de l'Uemoa, et, à l'opposé, le Nigeria jusqu'alors très protectionniste. Ceci a constitué un terreau très favorable pour un « commerce opportuniste », fait de réexportations de produits achetés sur les marchés internationaux et revendus dans les pays protectionnistes. Ce commerce

se développe à la faveur d'un contournement des règles et d'une corruption des services publics (douane, police) qui gangrène l'économie et s'oppose à des dynamiques d'intégration régionale fondées sur les secteurs de production.

Avec l'APE, la coexistence de PMA¹ et non-PMA est la principale difficulté.

Les règles commerciales en vigueur jusque-là étaient fondées sur des préférences commerciales non réciproques. Les pays ACP avaient un meilleur accès que les autres pays en développement au marché européen². Mais, en contrepartie, ils n'étaient pas tenus d'ouvrir leurs marchés aux importations d'origine européenne. Cette approche n'est plus compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce, sauf dans le cas des PMA. Dès lors, il y a deux possibilités pour l'UE: soit elle accorde les préférences les plus favorables à l'ensemble des pays en développement (selon le principe de non-discrimination), soit elle maintient une préférence à un groupe de pays en développement, mais seulement si cela s'accompagne de la réciprocité, autrement dit si les deux régions s'engagent dans une zone de libre-échange.

L'Union européenne a mis en place un régime favorable pour tous les PMA. C'est l'initiative « tout sauf les armes » (TSA), qui garantit aux produits de ces pays un libre accès au marché européen, sauf pour les armes, et selon un certain calendrier pour quelques produits sensibles tels que le riz, la banane et le sucre. Le problème de la compatibilité des règles commerciales se pose donc pour les pays non-PMA. Si l'on

1. Pays les moins avancés.
2. Les pays en développement qui ne sont pas dans le groupe des pays ACP bénéficient du régime du système des préférence généralisée, sauf les PMA qui bénéficient de l'initiative « tout sauf les armes ».

**IMPORTANCE
DES PRODUITS
AGRIcoles
DANS LE
COMMERCE
TOTAL
CEDEAO-UE
ET ÉVOLUTION
DEPUIS
QUINZE ANS**

× 1 000 euros	1988-89	1995-96	2003-04
Imports totaux en provenance de l'UE	6 339 454	7 569 495	11 671 859
Imports agro-alimentaires en provenance de l'UE	986 731	1 014 695	1 930 979
Part des imports agro-alimentaires	15,6 %	13,4 %	16,5 %
Exports totaux vers l'UE	7 672 230	8 985 480	10 965 320
Exports agro-alimentaires vers l'UE	1 977 829	2 392 236	3 381 932
Part des exports agro-alimentaires	25,8 %	26,6 %	30,8 %

Source : Comext

exclut le Cap Vert, jusqu'alors PMA, qui est en train de quitter ce groupe, en Afrique de l'Ouest, trois pays ne sont pas des PMA : la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria. À eux trois, ils assurent l'essentiel des exportations vers l'UE³ : 80 % des exportations tous produits confondus de la région vers l'UE ; 84 % des exportations agroalimentaires. L'APE s'inscrit donc dans la perspective d'une zone de libre-échange de façon à permettre à ces trois pays de conserver un régime préférentiel avec l'UE, sans quoi ils tomberaient sous le coup du système de préférence

3. Ces données sont tirées d'une note de synthèse « Les négociations d'APE en Afrique de l'Ouest » ; http://agritrade.cta.int/postcotonou/news_west_africa_ebfr.htm

généralisée, régime moins favorable puisqu'ils n'auraient plus de marge préférentielle vis-à-vis des pays en développement concurrents.

Il y a une contrepartie à cela, la Cedeao doit devenir une réelle union douanière, avec un tarif extérieur commun, et s'ouvrir aux exportations européennes selon le principe de la réciprocité, mais avec une certaine asymétrie. Les produits agricoles concurrents des filières de productions ouest-africaines vont-ils — au nom de cette asymétrie de la libéralisation — être exclus ou non des engagements de libéralisation en qualité de produits sensibles (plus de 70 % des importations alimentaires sont des produits concurrents) ? C'est la question qui nourrit le plus d'inquiétudes dans les milieux agricoles. ■

La Cedeao : quelles orientations pour la négociation APE ? Extraits du mémorandum discuté en novembre 2005 à Cotonou

LA VISION DU DÉVELOPPEMENT de l'agriculture incarnée par la politique agricole de l'Afrique de l'Ouest (Ecowap) met en avant le principe de souveraineté alimentaire qui y est inscrit, avec plusieurs nécessités : celle de réduire la dépendance alimentaire extérieure et d'accorder la priorité aux productions régionales en valorisant les complémentarités ; celle de favoriser une insertion économique et commerciale équitable des producteurs pour améliorer les revenus.

Pourtant, et bien que faiblement intégrée, la région est déjà très ouverte sur le reste du monde. Hormis le Nigeria qui dispose d'une politique assez protectionniste pour les produits agricoles, les autres pays ont des droits de douane moyens assez faibles, de l'ordre de 10 %. En moyenne régionale, les taxes sur les importations d'origine européenne s'élèvent à 12 %. Or, alors que les exportations ouest-africaines vers l'UE sont constituées de produits non con-

currents de l'agriculture européenne, plus de 70 % des importations ouest-africaines en provenance de l'Europe sont constituées de produits concurrents des productions locales. Cette concurrence s'exerce sur les marchés nationaux (cas des importations de viandes de volailles, de pommes de terre ou de lait) ou en perturbant les flux régionaux fondés sur les complémentarités des bassins de production (cas de l'oignon, du bétail et des viandes bovines, du maïs, etc.). Bénéficiant de soutiens publics importants, les productions et exportations européennes concurrencent de façon déloyale les producteurs ouest-africains et entravent le processus d'intégration.

Les conclusions des études d'impact mettent toutes en avant des risques importants pour le secteur agricole, induits par cette concurrence exacerbée des exportations d'origine européenne sur les marchés nationaux et régionaux. En effet, la libéralisation

PART DES PRINCIPAUX PRODUITS DANS LES ÉCHANGES AGRO-ALIMENTAIRES DE LA CEDEAO (2002-2004)

EXPORTS CEDEAO	
Cacao et préparations	61,3 %
Poissons	12,0 %
Fruits	9,2 %
Préparations viandes et poissons	6,4 %
Graisses et huiles animales et végétales	1,8 %
Graines et fruits oléagineux	1,5 %
Café, thé, maté, épices	1,2 %
Légumes, racines, tubercules	1,2 %
Autres	2,7 %

IMPORTS CEDEAO	
Céréales et produits céréaliers	21,0 %
Lait, laiterie, œufs, miel	15,4 %
Tabacs	10,4 %
Poissons	10,0 %
Préparations alimentaires diverses	7,7 %
Préparations fruits et légumes	7,7 %
Boissons et liquides	6,8 %
Viandes	5,5 %
Sucres et sucreries	5,1 %
Graisses et huiles animales et végétales	4,7 %
Autres	5,8 %

Source : Comext

☉ totale et sans précaution se traduirait par la mise en concurrence directe de deux agricultures régionales aux niveaux de productivité très différents et par la cohabitation au sein du même espace commercial de deux agricultures bénéficiant de politiques agricoles incomparables (l'UE, avec la politique agricole commune, accorde 45 milliards d'euros de soutiens publics, auxquels s'ajoutent 14,2 milliards d'aides nationales).

« PLUS DE 70 % DES EXPORTATIONS DE L'UE SONT DES PRODUITS CONCURRENTS DES PRODUCTIONS LOCALES »

Les lignes à suivre dans la négociation. La réalisation de l'intégration régionale doit être la priorité et constituer un préalable à l'ouverture commerciale, par la promotion des complémentarités entre les bassins de production, la lutte contre la corruption, la réhabilitation des zones en post-conflits, etc. La négociation de l'APE doit donc être une opportunité pour assurer la réalisation pratique de l'intégration régionale, mais aussi la modernisation et l'amélioration de la compétitivité des filières agricoles et alimentaires, la réforme du régime commercial, le dialogue politique et les alliances dans les négociations internationales.

Plus précisément, l'union douanière doit être effective et traduire la vision et les orientations agricoles consignées dans l'Ecwap : le tarif extérieur commun doit être adapté aux spécificités des filières et complété par un mécanisme de sauvegarde approprié aux produits agricoles, la taxe dégressive de protection et un prélèvement compensatoire destiné

à neutraliser les effets de concurrence déloyale induits par les subventions des exportateurs concurrents. Il serait indexé sur le montant des soutiens du pays exportateur. (...) La création de la zone de libre échange intra-Cedeao et celle de l'union douanière doivent être menées de front avec une stratégie de modernisation économique de l'agriculture et d'amélioration de la compétitivité des filières : investissements structurants; appui à la structuration et adaptation des filières aux exigences des marchés (normes), promotion de la sécurité et de la souveraineté alimentaire. Cette composante peut être considérée comme le volet « appui au développement » de l'APE.

Sur le plan de la libéralisation commerciale, les enjeux sont différents selon le niveau de compétitivité de l'Afrique de l'Ouest, les conditions de la concurrence internationale, l'importance dans la balance commerciale, dans la réalisation de la sécurité alimentaire, selon la place des exploitations familiales dans la production et l'exportation, etc.

Il est proposé de distinguer trois grandes catégories de produits dans le raisonnement de la libéralisation différenciée : les biens d'équipement et les intrants non produits dans la région d'une part, et les produits agricoles et alimentaires importés et non concurrents des filières locales d'autre part, constituant deux premières catégories qui pourraient être libéralisées. Enfin, les produits concurrents des filières nationales ou régionales pour lesquelles l'objectif de développement doit primer forme la 3^e catégorie. À ce titre, une première liste de produits concurrents des filières devant être exclus au titre

des produits sensibles (viandes bovines et volailles, céréales, légumes, sucre, lait huiles...) est établie.

Et, finalement, l'Afrique de l'Ouest souhaite mettre quatre sujets sur la table des négociations, dans le domaine de l'accès au marché européen. Il s'agit de la suppression de la progressivité des droits en fonction du degré de transformation des produits, de la gestion des calendriers de production/importation sur des produits concurrents, de la question des normes sanitaires et phytosanitaires et les obstacles techniques au commerce, et des mesures d'adaptation pour la mise aux normes des entreprises, la mise à niveau des établissements de certification et de contrôle de qualité.

L'alliance avec l'UE dans les négociations internationales pourrait porter notamment sur l'interprétation de l'article 24 de l'Organisation mondiale du commerce¹, l'agenda de Doha, les produits sensibles et spéciaux et le dossier coton.

Source : *Mémoire relatif aux enjeux du secteur agricole dans la politique de commerce extérieur de la Cedeao : implications pour la négociation de l'APE avec l'Union européenne, Cedeao.* ■

1. L'article 24 de l'OMC précise que, pour être considérés comme une zone de libre échange, les pays doivent libéraliser une part substantielle des échanges et ceci dans un délai raisonnable. L'interprétation donnée par la Commission européenne est une asymétrie avec une ouverture à 100 % côté UE et à 80 % côté ACP.



© Bureau Issala

Le développement passe par le commerce

► COMMERCE

L'APE ENTRE PAYS ACP¹ ET UNION EUROPÉENNE suit son cours, soulevant de vives critiques. Accord commercial et/ou en faveur du développement ? De l'intégration régionale à la protection des produits sensibles, en passant par les recettes budgétaires des États, Claude Maerten aborde avec nous des questions phares.

Entretien avec Claude Maerten

Chef de l'unité Commerce C2, direction générale du Commerce de la Commission européenne

► claude.maerten@cec.eu.int

Propos recueillis par Anne Perrin et Patrick Delmas, le 04/05/06.

GRAIN DE SEL : *L'APE est-il une menace ou une opportunité pour les producteurs agricoles africains ?*

CLAUDE MAERTEN : L'accord de partenariat économique (APE) a été conçu pour maximiser la production africaine. C'est d'abord une opportunité car l'APE complète, par un dispositif commercial, les outils de l'accord de Cotonou sur l'aide au développement et le dialogue sur les politiques au niveau des pays et des régions ACP.

En Afrique de l'Ouest, 13 pays sur les 16 sont des PMA² et bénéficient d'un accès libre au marché européen dans le cadre de l'initiative « tout sauf les armes ». Un des intérêts essentiels est de maintenir et améliorer l'accès au marché communautaire pour les 3 pays non PMA afin que toute la région ait un accès totalement libre au marché européen. L'APE est la seule voie pour assurer un accès préférentiel des exportations ACP sur le marché de l'Union européenne (UE), par rapport aux autres pays en développement. L'autre dimension, encore plus importante, est la création du marché régional ouest africain, avec un ensemble de règles stable et transparent, nécessaire pour la croissance de l'activité économique et les investissements.

Si on n'arrive pas à conclure la négociation de l'APE, les pays non PMA perdront l'accès privilégié au marché européen car les préférences non réciproques de Cotonou s'arrêteront fin 2007. Nous examinerons les possibilités qui s'offrent si ce cas se produit, possibilités qui devront avoir l'aval de l'ensemble des membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Mais nous restons convaincus que nous allons conclure dans les temps et nous y mettons tous les moyens.

GDS : *Quels sont les intérêts de votre région dans cette négociation ?*

CM : Il n'y a qu'un seul intérêt pour l'UE : le développement des pays ACP. Il n'y a pas d'intérêt commercial qui s'exprime de façon offensive par les États membres ou le secteur privé. L'intérêt de l'Europe c'est d'avoir des partenaires ACP plus compétitifs et intégrés dans l'économie mondiale. L'APE s'inscrit dans les objectifs de l'Accord de Cotonou : la réduction de la pauvreté, l'intégration régionale, l'intégration dans l'économie mondiale, le développement soutenable. Plus précisément l'accord vise la réalisation des objectifs du millénaire³.

À côté de cela, il y a des enjeux plus spécifiques. Par exemple, les ACP ont souvent des petits marchés nationaux, trop étroits pour assurer un débouché et un développement suffisants. Les pays ACP eux-mêmes ont décidé de se réunir dans des zones d'intégration économique. L'APE va permettre de soutenir ces processus. L'Afrique de l'Ouest a décidé de mettre en place une union douanière au 1^{er} janvier 2008 avec un tarif extérieur commun (Tec). Voici un exemple concret dont on parlait depuis longtemps.

GDS : *À quelles conditions cet accord peut-il bénéficier aux deux parties ?*

CM : Il faut que cet accord soit crédible, une fois signé. Pour cela, il faudra s'assurer qu'un mécanisme institutionnel fonctionne correctement. Celui-ci doit

comprendre un conseil ministériel conjoint et des comités spécifiques selon les domaines (aspects sanitaires, phytosanitaires, commerce de marchandises, commerce des services, etc.). Il faudra aussi un mécanisme de surveillance pour vérifier que les parties respectent les engagements. Certaines parties ACP souhaitent un mécanisme avec deux pôles : un centré sur les questions de commerce et l'autre sur les aspects de développement.

La négociation de l'accord doit être basée sur le principe de préférences régionales avant d'accorder quelque chose à l'Europe. Pour bénéficier aux deux parties, l'accord doit inclure une libéralisation maîtrisée de la partie ACP avec des mécanismes de sauvegarde adéquats, notamment au niveau des ajustements liés à la baisse des ressources douanières. L'APE doit comporter une préférence régionale et une asymétrie, c'est-à-dire un niveau d'engagement différent entre les deux parties. Il ne faut pas oublier l'enjeu régional : l'APE doit promouvoir l'intégration régionale en développant les échanges fondés sur les complémentarités entre les pays de la région. Mais la région devra aussi s'engager dans la libéralisation du commerce, en tenant compte de son niveau de développement économique, social et environnemental.

GDS : *Peut-on exclure les produits agricoles et alimentaires des engagements portant sur la libéralisation du commerce ?*

CM : Les règles de l'OMC permettent de garder des protections, d'exclure des produits. On ne peut pas exclure un secteur complet, la totalité du secteur agricole par exemple. Mais on peut exclure tout produit sensible : les fruits, les

1. Afrique, Caraïbes, Pacifique.

2. Pays les moins avancés.

3. Les OMD ont été définis par la communauté internationale à l'aube du millénaire.

☞ céréales, etc. Nous n'avons pas encore travaillé sur cet aspect avec la région, mais cette exclusion semble possible.

On peut aussi, sans exclure un produit, mettre en place des mesures de sauvegarde et réintroduire un tarif douanier si l'on s'aperçoit que la libéralisation a un effet négatif mais évidemment ces

« CE N'EST PAS L'INTENTION DE L'UE DE FORCER L'OUVERTURE COMMERCIALE »

mesures doivent être générales pour tous les pays de l'APE ce qui implique des accords préalables. Il faudra par conséquent un système

d'alerte rapide pour que les pays puissent très rapidement mettre en place une protection en cas de perturbation grave sur leur production.

Le jour où l'on aura de façon concrète une offre tarifaire de la région Afrique de l'Ouest, vous verrez qu'ils auront exclu les produits agricoles sensibles, en concertation avec les producteurs. Ce ne sera pas notre intention de forcer l'ouverture commerciale. Ce n'est pas dans mon mandat de négociation. Mais il faut une assurance relativement bonne que les deux parties puissent aller défendre cet accord à l'OMC.

Quant à l'impact sur les recettes budgétaires, pour l'instant je n'ai pas encore vu de simulations très convaincantes. Je sais que les ACP en ont réalisées et que c'est critique. En général, je n'ai pas accès à ces études, mais j'ai vu des hypothèses de départ pas crédibles. Par exemple, tout le commerce ne sera pas libéralisé dès la première année. On peut même avoir des scénarios où l'impact n'est pas négatif du tout sur les recettes douanières. Comment dans ces circonstances traiter des pertes de recettes ? Il faut avoir une vue d'ensemble sur l'impact de l'APE et ne pas se limiter à ce seul aspect. Par exemple, l'impact de la facilitation des échanges équivaut au doublement de l'aide. De la même façon, beaucoup d'économies peuvent être faites sur les budgets des États si une meilleure gouvernance économique se met en place. Cela peut compenser largement.

GDS : *Que signifie pour vous un APE « orienté vers le développement » ?*

CM : Pour nous, la dimension développement de la négociation passe par les règles : règles sur la facilitation des échanges, la meilleure utilisation des contrôles douaniers, la transparence

des marchés publics, la concurrence, pour éviter qu'il y ait des ententes de prix entre entreprises. Tout cela est positif pour le budget de l'État ou le consommateur final. Ce sont des gains importants de l'APE. Lorsqu'il y aura des pertes de recettes douanières non compensées, la Commission européenne va appuyer l'ajustement nécessaire. Le Fonds monétaire internationale et les autres bailleurs pourront aussi accompagner cet ajustement.

Ensuite, il y a une question assez spécifique au secteur agricole. Beaucoup de choses sont déjà dans l'accord de Cotonou et l'APE ne doit pas répéter. L'APE doit traiter ce qui est vraiment d'ordre commercial : accès au marché européen et accès aux marchés ACP avec une différenciation, mesures de sauvegarde spéciale agricole, adaptation des règles d'origine pour faciliter l'utilisation des préférences, application des normes sanitaires et phytosanitaires et règlement des obstacles techniques au commerce, pour renforcer la capacité de ces pays à se conformer aux règles internationales et européennes.

Il faudrait sans doute une référence à la sécurité alimentaire, à la promotion de partenariats public-privé pour assurer une meilleure connaissance des normes sanitaires, favoriser la diversification et la transformation des produits pour accroître la valeur ajoutée.

D'une façon générale, il faut mettre l'aide au développement au service de l'APE pour développer les infrastructures, lever les obstacles aux échanges et promouvoir l'intégration régionale. Ce sont les priorités du programme d'aide du 10^e Fonds européen de développement (FED), qui se met en place actuellement.

Un des slogans utilisés par le commissaire Louis Michel c'est « penser régional dans la programmation, mais mettre en œuvre au niveau national ». Des politiques sont définies dans de nombreux domaines mais elles ne sont pas appliquées par les pays. Il faut trouver des mécanismes pour renforcer leur mise en œuvre au niveau national car c'est une des faiblesses actuelles des processus d'intégration régionale. ■



© Bureau Issala

APE et développement ?

Réaction de Bibiane Mbaye

► Bibiane Mbaye est membre du secrétariat de la plate-forme de la société civile ouest-africaine sur l'accord de Cotonou. Elle fait également partie de l'organisation non-gouvernementale Enda Tiers-monde. bibianemg9@yahoo.fr

SI LA CONSIDÉRATION du développement n'en est pas tout à fait absente — avec par exemple l'approche asymétrique, bien que les modalités n'aient pas encore été discutées —, l'accord de partenariat économique (APE) est, contrairement à ce que son nom indique, un accord essentiellement commercial. C'est malheureusement ce que laissent apparaître à ce jour le mandat de négociation de la Commission européenne comme le déroulement des négociations. Or, si l'APE se réduit aux aspects commerciaux ou n'accorde pas une place prépondérante aux questions de développement, alors ses conséquences prévisibles sur le développement économique social et politique des États de l'Afrique subsaharienne, et de l'Afrique de l'Ouest en particulier, seront catastrophiques, de nature à hypothéquer le futur de ces pays.

Certes, des études d'impact indiquent que des opportunités pourraient se dessiner pour certains produits agricoles d'exportation, dont le coût de production pourrait diminuer notamment grâce à la baisse du prix

des intrants en provenance de l'Union européenne (UE). Mais plusieurs études pointent aussi les principales menaces pour l'agriculture d'Afrique subsaharienne : une forte augmentation des importations en provenance de l'UE au détriment de la production locale ; un changement d'habitudes alimentaires et l'accentuation de la dépendance alimentaire ; l'appauvrissement des producteurs agricoles et l'exode rural ; l'augmentation du chômage.

Il faut revenir aux objectifs déclarés : la réduction de la pauvreté et l'approfondissement de l'intégration régionale africaine. L'APE pourrait concrètement en être l'instrument, en appuyant l'amélioration et la diversification de la production en Afrique de l'Ouest, la création et la consolidation du marché régional et un meilleur accès au marché européen. L'accord serait alors bénéfique, mais, pour cela, il est nécessaire que les États et/ou les institutions régionales conservent des marges de manœuvre suffisantes pour réglementer lorsqu'il le faut. Un « APE développement » de-

vrait alors favoriser la mise en œuvre de la politique agricole de la Cedeao (Ecowap) et permettre une protection suffisante de l'agriculture, jusqu'à ce que celle-ci ait atteint un niveau de développement adéquat. Mais, pour aller vers un « APE développement », il faut aussi abolir les obstacles tarifaires et non tarifaires au marché européen et fournir des appuis à la Cedeao.

En l'état actuel, les échanges entre l'Afrique subsaharienne et l'UE devraient se faire sur une base non réciproque. Pour assurer la souveraineté alimentaire de la région, un meilleur accès au marché européen devrait être couplé à l'amélioration de la productivité et de la complémentarité. Pour une meilleure insertion dans le commerce mondial, les études en cours ou à mener doivent indiquer les niveaux de libéralisation (produits à exclure de l'accord car sensibles ou à forte potentialité, etc.), les rythmes et le calendrier à respecter. Enfin, l'adoption de règles plus équitables régissant les échanges commerciaux est, bien sûr, indispensable. ■

Économies formelle et informelle, quel impact sur les politiques publiques régionales en Afrique de l'Ouest ?

EN DÉPIT des réformes structurelles entreprises ces dernières années, l'économie de l'Afrique de l'Ouest reste marquée par un certain dualisme. D'un côté fonctionne un secteur formel fortement ancré dans une mondialisation étouffante et de l'autre un secteur informel, dont le rythme d'expansion est inversement proportionnel à l'ampleur des réformes structurelles des politiques économiques et sociales publiques entreprises tant au niveau national que régional. La manifestation d'une telle dualité se traduit au niveau régional par la prévalence d'un « régionalisme trans-étatique » animé par des acteurs privés et fondé sur l'exploitation des rentes d'opportunités induites par les dysfonctionnements des politiques nationales. La prise en compte de ces dis-

torsions et autres déséquilibres issus de ces nouvelles formes de coordination pour construire de « nouvelles régularités » n'est pas toujours évidente. Elle se heurte non seulement aux intérêts divergents et parfois contradictoires de trois sphères de pouvoir distinctes : les États, les réseaux d'acteurs privés (OP et société civile) et les institutions régionales de coopération ou d'intégration, mais aussi à l'absence de recul pour mieux comprendre les mécanismes régissant le fonctionnement de l'ensemble du système.

Il en résulte des stratégies et politiques de développement en net déphasage des réalités socio-économiques de la région, du fait de leur construction à partir de modèles « prêts-à-porter », qui en réalité apparaissent comme des

compromis presque préjudiciables au développement de la région. La situation de l'Afrique de l'Ouest, marquée par des pertes de parts de marchés internationaux, l'aggravation de la pauvreté, bref la marginalisation, montre les limites de la pertinence et de l'efficacité de ces politiques qui tendent pour l'essentiel à reproduire l'assistanat d'une minorité rentière (rentes de pouvoir, d'aides). Cette situation soulève un épineux et récurrent problème : le degré d'internalisation des enjeux du développement de la région par les acteurs en présence (États, organisations professionnelles, institutions de coopération et d'intégration) et leur capacité de coordination en dehors des appuis et/ou interférences extérieurs. ■